

L'intégration des enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes au Canada

Avril 2000

Établi pour la Sixième réunion des ministres du Commonwealth responsables de la
condition féminine, avril 2000, New Delhi, Inde

Table de matière

1. Introduction	1
2. Environnement de l'analyse comparative entre les sexes	2
2.1 Contexte politique	2
Fondement juridique clair en faveur de l'égalité entre les sexes	2
L'engagement du gouvernement en faveur de l'analyse comparative entre les sexes	3
2.2 Infrastructure institutionnelle	4
Mécanisme national doté d'un rôle clairement défini	4
Principaux jalons de l'évolution du mécanisme national	5
Mécanismes de promotion de l'égalité entre les sexes dans d'autres ministères et organismes gouvernementaux	6
Stratégies sectorielles	8
Relations fédérales, provinciales et territoriales	8
L'analyses comparative entre les sexes dans les administrations provinciales et territoriales	10
2.3 Données analytiques pour l'analyses	12
Lignes directrices et assistance en matière d'analyse comparative entre les sexes	12
Recherche comparative entre les sexes	13
Indicateurs	16
2.4 Partenariats à l'extérieur du gouvernement	17
Reconnaissance du rôle des groupes de femmes	17
3. Études de cas	17
3.1 Traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants	18
3.2 Travail non rémunéré	19
4.0 Défis et orientations futures	21

L'intégration des enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes au Canada

1. Introduction

Le présent document fait le point sur l'expérience du gouvernement du Canada en ce qui touche l'intégration des enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes¹. L'utilisation de cette expression s'est généralisée grâce à l'adoption du *Programme d'action* de Beijing, qui souligne l'importance de :

[...] l'intégration systématique de la problématique des rapports sociaux entre hommes et femmes dans toutes les politiques et tous les programmes afin que les décisions soient prises en connaissance de cause.

Bien qu'il ne parle pas d'« intégration des enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes », le gouvernement s'est engagé depuis fort longtemps déjà à analyser les répercussions des politiques sur les femmes au début du processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions. En 1976, en vertu d'une stratégie d'intégration, toutes les initiatives et les décisions de l'administration fédérale devaient être évaluées pour en déterminer les conséquences pour les femmes à toutes les étapes du processus décisionnel et dans tous les secteurs d'activités. En 1995, une approche systématique à l'intégration des enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes était énoncée officiellement dans le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, présenté à l'occasion de la Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes.

Cette approche prenait la forme d'un **engagement à appliquer l'analyse comparative entre les sexes (ACS)** dans le cadre de l'élaboration des politiques, programmes et mesures législatives. Le gouvernement s'est aussi engagé à mettre au point des outils analytiques, des méthodes de formation et des données afin de procéder à l'analyse comparative entre les sexes.

La nécessité de réitérer cet engagement démontre à quel point il est complexe de veiller à ce que les politiques dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental soient formulées de façon à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Des défis se posent à plusieurs niveaux. Jusqu'à présent, beaucoup d'attention a été accordée dans le cadre de discussions internationales aux impératifs politiques (les engagements sont-ils énoncés et soutenus avec autorité?) et institutionnels (les structures adéquates sont-elles en place?). La démarche du Canada tient aussi compte de la nécessité d'apporter des améliorations sur le plan technique puisqu'il faut s'attarder à l'adaptation de concepts et de méthodologies pour la gamme des secteurs d'activités nécessaires à une analyse comparative entre les sexes efficace.

Dans un premier temps, le présent document examine le contexte actuel de l'analyse comparative entre les sexes au sein de l'administration fédérale, en soulignant les aspects considérés comme particulièrement importants en vue de créer un environnement propice (section 2). Il présente ensuite deux courtes « études de cas » où des progrès ont été réalisés

¹ Le Canada est une fédération où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont des domaines de compétences distincts. Le présent document s'intéresse essentiellement à l'approche du gouvernement fédéral, mais une brève description des approches adoptées par plusieurs autres gouvernements est présentée dans l'encadré 4.

dans un secteur d'activités et qui illustrent la difficulté de procéder à une analyse comparative entre les sexes efficace et d'influer sur les processus décisionnels (section 3). Enfin, le document passe en revue certains défis à relever et étapes à entreprendre en vue d'en venir à une approche plus systématique et intersectorielle pour l'élaboration de politiques favorisant l'égalité entre les sexes (section 4).

2. Environnement de l'analyse comparative entre les sexes

Les engagements pris par le Canada dans le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* reposent sur les leçons tirées d'initiatives visant à améliorer la réalisation des engagements du gouvernement en matière d'égalité entre les sexes sur une période de vingt ans. Les mesures prises depuis ont aussi contribué à établir un environnement favorable à l'application de l'analyse comparative entre les sexes. Voici certains aspects de l'environnement qui favorisent cette mise en oeuvre :

- un contexte politique favorable, y compris un fondement juridique clair pour l'élaboration de politiques qui appuient l'égalité entre les sexes et un engagement clair de la part du gouvernement en faveur d'une démarche systématique et intersectorielle;
- une infrastructure institutionnelle, y compris un mécanisme national doté d'un rôle clairement défini, des mécanismes pour appuyer l'égalité entre les sexes dans d'autres ministères gouvernementaux, des mécanismes intergouvernementaux de collaboration, ainsi que des mécanismes d'échange d'information et de collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux;
- une disponibilité accrue de données analytiques pour la prise de décisions stratégiques qui favorisent l'égalité entre les sexes, y compris des lignes directrices et des cadres analytiques pour l'analyse comparative entre les sexes des politiques, de la recherche en matière de politiques pour appuyer un débat plus éclairé et des indicateurs de l'égalité entre les sexes afin d'évaluer les progrès;
- des partenariats constructifs avec des partenaires de l'extérieur du gouvernement, qui reposent sur une reconnaissance du rôle et de l'apport d'organisations oeuvrant en faveur de l'égalité et des processus de consultation qui facilitent les échanges au sujet des enjeux, priorités et solutions de rechange aux politiques.

Les sections 2.1 à 2.4 abordent chacun de ces facteurs tour à tour.

2.1 Contexte politique

Fondement juridique clair en faveur de l'égalité entre les sexes

Le fondement juridique pour l'égalité entre les sexes a été consolidé par l'entrée en vigueur des dispositions en matière d'égalité de la *Charte des droits et libertés* en 1985. Les articles 15 et 28 de la *Charte* énoncent un critère d'égalité entre les sexes auquel les mesures législatives et programmes de tous les gouvernements au Canada (fédéral, provinciaux et territoriaux) doivent adhérer. Les décisions judiciaires et les débats stratégiques aux termes de la *Charte* ont mené à la reconnaissance du fait qu'un traitement identique des femmes et des hommes n'assure pas des

résultats égaux et ont contribué à une acceptation croissante du concept de l'égalité matérielle (l'égalité en tant qu'égalité des résultats).

Les dispositions en matière d'égalité de la *Charte* servent de point de départ à la contestation de lois dont les conséquences sont inégales pour les femmes. Des tels arguments ont été invoqués par rapport aux questions de possibilités d'emploi et de rémunération, de pensions alimentaires, d'agression sexuelle, de harcèlement sexuel, d'orientation sexuelle, de grossesse, de pensions et de violence à l'endroit des femmes. Le Programme de contestation judiciaire aide les femmes à contester les lois en s'adressant au système judiciaire. Ce programme fournit de l'aide financière dans les causes types de portée nationale présentées par des groupes ou des personnes, ou en leur nom, et qui permettront de clarifier le libellé et les droits à l'égalité en vertu de la Constitution canadienne.

Les dispositions en matière d'égalité de la *Charte* ont fourni l'impulsion nécessaire à l'application de l'analyse comparative entre les sexes au processus d'élaboration des mesures législatives. L'analyse comparative entre les sexes peut prévenir des contestations judiciaires coûteuses aux termes de la *Charte* tout en favorisant des politiques publiques judicieuses et efficaces.

L'engagement du gouvernement en faveur de l'analyse comparative entre les sexes

À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes (1995-2000) a été présenté à l'occasion de la Quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes. Le *Plan fédéral* est l'aboutissement du travail conjoint de 24 ministères et organismes fédéraux, sous l'égide de Condition féminine Canada (CFC). Il s'agit à la fois d'un énoncé des engagements pris et d'un cadre d'action pour l'avenir.

Le premier des huit objectifs du *Plan fédéral* prévoyait l'instauration de l'analyse comparative entre les sexes à l'échelle de l'administration fédérale dans le cadre de l'élaboration de politiques, de programmes et de mesures législatives. Les divers engagements précis sont présentés dans le premier encadré ci-après. Grâce à ces engagements, le gouvernement souhaitait instaurer une démarche intergouvernementale plus systématique que celle qui était en place pour aborder les problèmes d'égalité entre les sexes. Le *Plan fédéral* énonce clairement la responsabilité des ministères et des organismes relativement à l'analyse comparative entre les sexes et envisage une intégration progressive de cette analyse sur une période de cinq ans, au fur et à mesure que les ministères et organismes développent les compétences et les capacités nécessaires. Le rôle de CFC dans le cadre du processus est de collaborer avec d'autres ministères en vue de mettre au point des outils, des documents de formation et des procédures pour l'analyse comparative entre les sexes et de surveiller l'évolution du processus.

ENCADRÉ 1

À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes (1995-2000)

Engagement à procéder à l'analyse comparative entre les sexes :

« Le gouvernement fédéral s'engage, avec le *Plan fédéral*, à faire en sorte que toutes les mesures législatives et les politiques à venir comportent, quant il y a lieu de le faire, une analyse visant à déterminer si elles peuvent avoir des répercussions différentes sur les femmes et les hommes. Chaque ministère

aura la responsabilité de déterminer quelles lois ou politiques pourraient avoir des répercussions différentes sur les femmes et les hommes et lesquelles se prêtent à une spécification selon le sexe. »

« Le gouvernement fédéral s'engage à :

- mettre au point et utiliser des outils et des méthodes pour l'analyse comparative entre les sexes;
- offrir une formation en analyse comparative entre les sexes applicable aux mesures législatives et aux politiques;
- mettre au point des indicateurs afin d'évaluer les progrès réalisés sur le plan de l'égalité entre les sexes;
- recueillir et utiliser des données ventilées selon les sexes, le cas échéant;
- adopter une terminologie uniforme sensibilisée au sexe dans toute l'administration fédérale;
- évaluer l'efficacité du processus d'analyse comparative entre les sexes. »

2.2 Infrastructure institutionnelle

Mécanisme national doté d'un rôle clairement défini

Le mécanisme national, Condition féminine Canada (CFC), a évolué depuis sa création en 1971 (voir les principales étapes de cette évolution dans l'encadré 2). CFC est maintenant un ministère gouvernemental qui relève de la Secrétaire d'État (Situation de la femme). CFC fournit à la Secrétaire d'État savoir-faire et conseils stratégiques sur les enjeux qui ont une incidence sur les femmes et sur l'égalité entre les sexes. Le Ministère compte présentement un effectif d'un peu plus de cent personnes.

CFC joue un rôle clé en favorisant des partenariats entre les ministères et les administrations, ainsi qu'entre d'autres partenaires et des organisations non gouvernementales, en vue de coordonner les politiques et programmes qui touchent les questions clés et pertinentes en matière d'égalité des femmes. Par l'entremise de mécanismes comme des comités interministériels, le personnel de CFC apporte son savoir-faire et ses connaissances particulières à l'élaboration de politiques et de programmes fédéraux.

CFC s'est particulièrement révélé une figure de proue en facilitant des partenariats pour l'élaboration de politiques et de programmes visant à contrer la violence à l'endroit des femmes et des enfants. Des mesures concertées sur cette question, appuyées par des recherches pertinentes et des programmes communautaires financés par CFC, ont permis au Ministère de contribuer à l'adoption d'un nouvel instrument international des droits de la personne, de participer à la détermination de la position canadienne relativement à un protocole des Nations Unies sur le trafic des femmes et des enfants, de prendre part à l'élaboration de stratégies, d'outils et de modèles communautaires de prévention, de mettre en lumière les lacunes de la recherche dans ces secteurs et d'accroître la sensibilisation du public à des questions comme la prévention de la violence, la violence à l'endroit des filles, l'exploitation sexuelle des enfants et le trafic des femmes et des filles.

Tant le mandat de CFC que le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* prévoient le rôle de premier plan que CFC joue dans la mise en oeuvre des engagements par rapport

à l'analyse comparative entre les sexes. L'élaboration de concepts, d'outils et de méthodes nécessaires à l'analyse comparative entre les sexes sont au nombre des préoccupations importantes. Cela comprend, par exemple, le fait d'aborder des enjeux conceptuels difficiles comme la reconnaissance du travail non rémunéré dans le contexte de l'élaboration de politiques (voir la section 3.2) et la collaboration avec d'autres ministères afin de mettre au point des outils analytiques sectoriels nécessaires à l'analyse comparative entre les sexes. CFC favorise aussi les débats sur l'analyse comparative entre les sexes et la compréhension du concept au moyen de discussions stratégiques à des tables rondes et à des ateliers avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux.

Afin de favoriser une meilleure compréhension et une utilisation accrue de l'analyse comparative entre les sexes dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental, CFC a nommé une directrice de l'Analyse comparative entre les sexes pour une période de deux ans. Le rôle de la directrice est d'inciter et d'aider d'autres ministères et organismes fédéraux à mettre en place leurs propres processus afin de voir à ce que l'analyse comparative entre les sexes soit intégrée à l'élaboration de l'ensemble de leurs politiques et programmes. Certaines mesures précises seront entreprises :

- travailler avec les ministères à l'élaboration de plans d'action afin d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes à leur travail;
- mettre au point des modules de formation pour les ministères et d'autres parties intéressées;
- établir des processus de responsabilisation et d'évaluation afin de jauger les progrès réalisés;
- constituer une bibliothèque de documentation, développer des documents de référence et des outils qui seront utilisés dans les ministères et inciter ces derniers à mettre au point et à utiliser leurs propres outils sectoriels;
- établir des mécanismes interministériels adéquats afin d'en favoriser la mise en oeuvre.

La directrice préside un Comité interministériel sur l'analyse comparative entre les sexes (CIM sur l'ACS), qui est le centre de liaison pour la coordination, la facilitation et l'appui des activités d'analyse comparative entre les sexes dans l'ensemble des ministères et organismes fédéraux. Le comité, qui compte des spécialistes des rapports sociaux entre les sexes de divers ministères fédéraux, dont Justice, Santé, Citoyenneté et Immigration, Développement des ressources humaines, Affaires indiennes et du Nord canadien, Patrimoine canadien, et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), participe activement à la recherche et à la mise en commun d'informations et de ressources sur l'ACS, y compris des pratiques exemplaires pour l'application de l'ACS et des outils de formation sur l'analyse comparative entre les sexes.

ENCADRÉ 2

Principaux jalons de l'évolution du mécanisme national :

1970 Présentation du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme* qui formulait des recommandations quant aux moyens qui permettraient au mécanisme gouvernemental de mieux représenter les intérêts des femmes. Celles-ci ont depuis façonné l'approche du Canada.

- 1971 Mise en place du Bureau de la Coordonnatrice en tant que petit service du Bureau du Conseil privé (le ministère du Premier ministre). Son mandat est de coordonner la mise en oeuvre des recommandations de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme.
- 1973 Institution du Programme de promotion de la femme qui fournit de l'aide financière et des services professionnels aux femmes et autres groupes qui travaillent en faveur de l'égalité des sexes. (Le Programme de promotion de la femme était géré par un ministère qui offrait aussi des programmes d'aide à d'autres groupes sociaux victimes d'inégalité, afin de leur aider à acquérir les capacités nécessaires pour exprimer leurs vues et préconiser des mesures en faveur de l'égalité.)
- 1973 Établissement du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (CCCSF), un organisme indépendant financé par le gouvernement fédéral, qui publiait des recherches et conseillait le Parlement sur les secteurs de préoccupation touchant l'égalité des femmes (jusqu'à sa dissolution en 1995).
- 1976 Le Bureau de la Coordonnatrice devient Condition féminine Canada (CFC), un organisme gouvernemental distinct, chargé de fournir leadership, savoir-faire et conseils stratégiques à la ministre responsable de la situation de la femme ainsi qu'aux ministères et organismes fédéraux sur les enjeux qui touchent les femmes.
- 1976 Adoption d'une politique sur l'intégration des préoccupations sur la situation des femmes. La politique reconnaissant la nécessité d'intervenir dès le départ dans le processus d'élaboration des politiques afin de recenser et d'analyser les éventuelles répercussions différentes des politiques et des programmes sur les femmes et les hommes. Dans le cadre de l'application de la politique, chaque ministère et organisme fédéral devait établir un mécanisme de mise en oeuvre de niveau supérieur, ou un centre de coordination chargé d'intervenir directement dans l'élaboration des politiques et des programmes.
- 1995 Intégration à CFC du Programme de promotion de la femme et de sa structure régionale ainsi que des responsabilités du CCCSF en matière de recherche stratégique, de diffusion et d'information du public. L'intégration de ces fonctions en une seule organisation a consolidé les activités de diffusion externes de CFC à l'intention des groupes nationaux, régionaux et locaux de femmes et d'autres groupes oeuvrant pour la promotion de l'égalité, ainsi que ses capacités en matière de politiques et de recherche.

Mécanismes de promotion de l'égalité entre les sexes dans d'autres ministères et organismes gouvernementaux

Bien que CFC ait un rôle directeur à jouer, tous les autres ministères gouvernementaux sont responsables de l'engagement du gouvernement relativement à l'analyse comparative entre les sexes des politiques dans le cadre de leurs mandats. Plusieurs ministères disposaient, avant 1995, d'un bureau ou d'un service responsable des questions relatives aux femmes et l'engagement relativement à l'analyse comparative entre les sexes en a incité de nombreux autres, depuis 1995, à prendre des mesures similaires. Au nombre des exemples :

- Le **Bureau pour la santé des femmes de Santé Canada** favorise l'analyse comparative entre les sexes des politiques et programmes de Santé Canada en mettant au point des outils et des programmes de formation propres au secteur de la santé et en offrant des services de

consultation et du matériel documentaire. Il dispose d'un effectif de quinze personnes. Son travail est appuyé par les cinq Centres d'excellence pour la santé des femmes. Ceux-ci ont été établis en 1996 et ont obtenu un financement fédéral pour une période de six ans afin de procéder à des recherches stratégiques sur la santé des femmes.

- **Développement des ressources humaines Canada** a un **Bureau de la main-d'oeuvre féminine** créé en 1954, dans ce qui était alors le ministère du Travail. Le personnel du Bureau de la main-d'oeuvre féminine donne des conseils sur les politiques et les programmes aux responsables du Ministère relativement à l'application de l'analyse comparative entre les sexes.
- Le **ministère de la Justice** a établi le **Bureau de la Conseillère principale en matière d'égalité des sexes** en 1996. Outre la conseillère principale, le Bureau compte deux analystes de l'égalité des sexes. Les principales activités du Bureau comprennent la conception d'outils analytiques pour procéder à des analyses en matière d'égalité des sexes pour ce qui est du contentieux, des conseils juridiques, de la rédaction de textes législatifs, de l'élaboration de politiques et de programmes ainsi que de pratiques et politiques de gestion; la mise au point et la présentation de modules de formation sur l'application de l'analyse de l'égalité des sexes en droit; la conception de mécanismes de sensibilisation; et la participation à l'analyse de questions de fond qui se posent au sein du ministère pour s'assurer qu'elles sont examinées en tenant compte du point de vue des femmes et des hommes.
- Le **Bureau de la Conseillère principale sur les questions concernant les femmes autochtones** a été créé au ministère des **Affaires indiennes et du Nord Canada** en 1998 et est appuyé par un Comité consultatif sur l'égalité des sexes (CCES) qui compte des représentantes et des représentants des bureaux régionaux et de l'administration centrale.
- La **Division de la promotion internationale de la femme** du **ministère des Affaires étrangères et du Commerce international** est le point de coordination des enjeux liés à l'égalité des sexes et aux droits fondamentaux des femmes au sein du ministère. Il assure aussi l'intégration de ces questions à l'élaboration de politiques étrangères, à l'apport du Canada aux conférences mondiales et au travail d'organisations multilatérales.
- La **Direction de l'égalité entre les sexes de l'Agence canadienne de développement international (ACDI)** est le pivot de l'organisme en matière d'égalité entre les sexes. Ses activités comprennent la mise au point de mécanismes pour intégrer le double point de vue des femmes et des hommes aux systèmes de gestion, de planification et d'évaluation du rendement de l'ACDI; une contribution à la base de connaissances de l'ACDI sur l'égalité des sexes; la participation à des conférences et des dialogues politiques internationaux sur l'égalité des sexes; et la gestion de l'information sur les enjeux liés à l'égalité des sexes, particulièrement sur les leçons tirées de la mise en place des politiques sur l'égalité des sexes dans les pays en développement.

Ces bureaux et conseillères et conseillers ont grandement contribué à aider les ministères à formuler des stratégies d'analyse comparative entre les sexes et d'égalité entre les sexes qui leur sont propres. Deux exemples sont présentés dans le troisième encadré.

ENCADRÉ 3 : Stratégies sectorielles – deux exemples

SANTÉ CANADA

Le 8 mars 1999, le ministre de la Santé lançait la *Stratégie pour la santé des femmes*, un cadre qui orientera Santé Canada dans sa lutte contre les préjugés et les iniquités du système de santé. Les principaux objectifs visés par la stratégie sont les suivants :

- faire en sorte que les politiques et les programmes de Santé Canada tiennent compte des différences biologiques et sociales entre les sexes et répondent aux besoins des femmes en matière de santé;
- accroître la connaissance et la compréhension de la santé des femmes et des besoins des femmes en matière de santé;
- soutenir la prestation aux femmes de services de santé appropriés et efficaces;
- favoriser la bonne santé par des mesures de prévention et la réduction des facteurs de risque qui compromettent le plus la santé des femmes.

La stratégie prévoit la mise au point d'outils, de méthodes et de documents de formation appropriés pour le secteur de la santé afin d'assurer la réalisation d'évaluations des répercussions sur chacun des sexes. Santé Canada sera appuyé par les Centres d'excellence pour la santé des femmes. Plusieurs de ceux-ci ont entrepris des projets afin de répertorier et d'analyser les outils et programmes existants qui serviront de point de départ à l'élaboration d'outils et de programmes sectoriels.

JUSTICE CANADA

Le ministère de la Justice a lancé en 1996 l'Initiative d'égalité des sexes dans le but de prévenir et d'éliminer la discrimination sexuelle systémique présente dans le système de justice canadien, ainsi que dans les politiques et pratiques du ministère de la Justice. Depuis, Justice Canada a :

- adopté la *Politique du ministère de la Justice sur l'analyse visant l'égalité des sexes*;
- établi un réseau de plus de 55 spécialistes de l'égalité des sexes qui sont des personnes ressources et qui aident leurs collègues à procéder à une analyse de l'égalité des sexes dans leur secteur de responsabilité;
- préparé *La diversité et la justice : perspectives relatives à l'égalité des sexes*, un manuel de questions essentielles à poser à chaque étape de l'élaboration des politiques, du contentieux, des poursuites, des conseils juridiques et des processus de rédaction de lois et de règlements afin de s'assurer de tenir compte de la question de l'égalité des sexes, de déceler les inégalités et de trouver des solutions.

Relations fédérales, provinciales et territoriales

Le Canada est une fédération où les politiques et programmes de certains secteurs sont de compétence fédérale, d'autres, de compétence provinciale, et d'autres encore, partagées. Certains secteurs d'activités qui intéressent tout particulièrement les femmes relèvent essentiellement des administrations provinciales. Il s'agit notamment des normes d'emploi et des avantages, des services sociaux, de l'éducation et des biens matrimoniaux. Le gouvernement fédéral est entre autres responsable de la politique monétaire et financière, du commerce, des normes de santé nationales et de la protection pendant les périodes de chômage.

Comme il arrive donc souvent que certains enjeux critiques à l'égalité des sexes soient touchés par les mesures prises par un ou plusieurs paliers de gouvernement, la collaboration intergouvernementale est importante à la promotion de démarches cohérentes entre les

administrations fédérale et provinciales/territoriales. Depuis 1982, il existe un partenariat et une collaboration productifs entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en vue de favoriser l'égalité des femmes grâce aux efforts des ministres responsables de la condition féminine. Les ministres, qui se réunissent sur une base annuelle, ont travaillé ensemble sur des enjeux politiques et favorisé la sensibilisation du public dans des secteurs de préoccupation des femmes. Une initiative conjointe des ministres fédérale, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine a permis, en 1997, la publication des *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*. (Voir la page 16 pour plus de détails.)

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont aussi adopté des politiques et mis en place des mécanismes qui favorisent la prise en compte des questions d'égalité des sexes dans le contexte de l'élaboration de politiques. Certaines administrations provinciales et territoriales ont établi des plans d'action afin de mettre en oeuvre le *Programme d'action* de Beijing dans leurs domaines de compétence. Beaucoup se sont engagés à intégrer l'analyse comparative entre les sexes à leurs politiques et programmes. L'encadré 4 présente un bref aperçu de certaines des approches adoptées par ces gouvernements.

ENCADRÉ 4 : L'analyse comparative entre les sexes dans les administrations provinciales et territoriales

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont convenu de l'importance de faire de l'analyse comparative entre les sexes partie intégrante du processus de gouvernement (Déclaration des ministres fédérale, provinciaux et territoriaux à l'occasion de leur 14^e réunion annuelle en mai 1995). De récentes mesures prises par plusieurs de ces gouvernements sont résumées ci-après .

Colombie-Britannique

En 1993, la Colombie-Britannique a entrepris d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes, dans tout l'appareil gouvernemental, à l'élaboration des mesures législatives, des politiques et des programmes, en adoptant officiellement un processus visant à inclure dans toutes les présentations au Cabinet une analyse des répercussions sur les femmes et les hommes. Le Ministry of Women's Equality conseille les ministères et offre des séances de formation; il a aussi mis au point des outils comme *Gender Lens : A Guide to Gender-Inclusive Policy and Program Development* (révisé en 1997) afin d'aider les personnes qui élaborent des politiques et des programmes à reconnaître les répercussions possibles des politiques gouvernementales et à concevoir des politiques et des programmes qui tiennent compte des expériences des femmes et qui répondent de façon efficace aux besoins des femmes et des hommes.

Alberta

Procède à l'analyse comparative entre les sexes sur une base informelle avec d'autres ministères, principalement à titre de membre de comités interministériels.

Saskatchewan

A produit un guide sur l'inclusion des deux sexes. Organise en outre des ateliers sur l'analyse qui tient compte des deux sexes et qui intègrent la diversité des perspectives autochtones et non autochtones.

Manitoba

La Direction de la main-d'oeuvre féminine du Manitoba a joué un rôle de premier plan dans l'application de l'analyse comparative entre les sexes à l'élaboration des politiques et des programmes du gouvernement en rédigeant un guide pratique pour aider à la mise en oeuvre d'une analyse qui tienne compte des sexes dans tous les ministères et en mettant au point un atelier de formation destiné à accompagner ce guide. Un atelier pilote a été offert en juin 1999 au personnel supérieur responsable des politiques des ministères gouvernementaux. La réponse a été enthousiaste et un deuxième atelier a été présenté en octobre 1999.

Ontario

Le Secrétaire du Conseil des ministres a, dans le cadre d'une directive, enjoint les ministères de consulter la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario lorsqu'une présentation au Cabinet pourrait avoir des conséquences importantes pour les femmes. Les consultations des ministères et l'analyse des répercussions sur les femmes et les hommes prend la forme d'une participation de la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario à des comités interministériels ou de liens avec d'autres ministères. En d'autres temps, cela se fait essentiellement sur une base informelle (en travaillant,

par exemple, avec des analystes d'autres ministères).

Québec

Le Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Secrétariat à la condition féminine sont conjointement responsables du travail du comité interministériel sur l'intégration de l'analyse différenciée par sexe (ADS) au processus d'élaboration des politiques gouvernementales du gouvernement du Québec. Un comité directeur formé de sous-ministres assure la participation des hauts fonctionnaires, la prise de décisions sur des recommandations formulées, l'adoption des instruments nécessaires, la mise en oeuvre de stratégies et la diffusion de démarches choisies. En plus de consulter des universitaires et des organisations non gouvernementales, le groupe de travail a passé en revue la documentation et les expériences en Europe, en Océanie et en Amérique du Nord. Il a en outre examiné les mécanismes gouvernementaux et ministériels qui régissent l'adoption de mesures législatives, de politiques, de programmes et d'autres mesures. Deux projets pilotes sont en cours.

Le ministère des Finances du Québec met au point un *outil statistique afin d'analyser l'incidence des politiques fiscales sur les femmes et les hommes* et le ministère de la Santé et des Services sociaux intègre l'ADS aux *Lignes directrices pour les personnes âgées en perte d'autonomie*.

Nouveau-Brunswick

Le Bureau du Conseil exécutif a établi un guide sur l'analyse comparative entre les sexes et un profil statistique sur les femmes du Nouveau-Brunswick; ces documents ont été envoyés à tous les ministères et doivent servir à évaluer l'incidence des politiques et programmes sur les femmes et les hommes.

Nouvelle-Écosse

Le Conseil consultatif sur la condition féminine procède à l'analyse de politiques et partage de l'information avec d'autres ministères. Il procède à la structuration d'un groupe de travail interministériel afin d'examiner les besoins en ressources et en formation dans le but de mettre au point une approche plus officielle à l'analyse comparative entre les sexes dans le cadre du processus d'élaboration de politiques au sein du gouvernement.

Île-du-Prince-Édouard

En vue d'améliorer l'intégration des considérations relatives à l'égalité entre les sexes à l'orientation des politiques et des programmes, on a mis sur pied, en 1996, un forum interministériel sur les politiques formé de représentantes et de représentants de tous les ministères provinciaux. Au cours de sa première année de fonctionnement, le forum a examiné un certain nombre d'outils d'ACS mis au point par d'autres administrations et secteurs d'activité et rassemblé des documents de recherche sur leur efficacité relative. Il n'a pas encore élaboré ou adopté d'outil en particulier. Au cours des deux dernières années, le forum sur les politiques a continué de recueillir de l'information sur des méthodes utilisées pour intégrer le point de vue des femmes et des hommes, animé, avec un ministère, un groupe de discussion sur les besoins en matière d'éducation et les attitudes concernant les rapports sociaux entre les sexes et aidé des chercheuses et des chercheurs externes à former dix autres groupes de discussion auxquels ont participé des universitaires, des décisionnaires et des gens du milieu communautaire. Le forum utilisera

les résultats de ces initiatives pour documenter des stratégies d'éducation, qu'il élaborera avec des personnes responsables de la conception des politiques ainsi que des administratrices, administrateurs et évaluatrices et évaluateurs de programmes.

Terre-Neuve

Le Women's Policy Office a mis au point des lignes directrices sur l'analyse comparative entre les sexes et a offert de l'aide à d'autres ministères au moyen d'ateliers sur l'utilisation de ces lignes directrices. Une analyse préliminaire des enquêtes de suivi menées auprès des participantes et des participants aux ateliers révèle que 28,5 p. 100 des répondantes et des répondants utilisent les lignes directrices, alors que 32 p. 100 appliquent certains aspects des connaissances et compétences acquises au cours de l'atelier à leur travail d'élaboration de politiques et de programmes. Le Women's Policy Office aide aussi d'autres ministères avec l'ACS en participant à des comités interministériels.

Yukon

Le gouvernement fera de la sensibilisation sur les considérations relatives à l'égalité entre les sexes. Le Cabinet a souligné la nécessité de tenir compte des répercussions sur les femmes et les populations autochtones dans le cadre des présentations au Cabinet et des consultations publiques. Cela a été favorisé par le sous-comité du Cabinet chargé des questions sociales et par l'appui ferme du ministre qui, de par le fait qu'il est responsable de plusieurs portefeuilles dont ceux de la Justice et de l'Éducation, a facilité la collaboration. L'analyse comparative entre les sexes se fait sur une base informelle avec l'aide du Bureau de promotion des intérêts de la femme.

Territoires du Nord-Ouest

Le Women's Advisory Office travaille de façon informelle avec des analystes de politiques d'autres ministères pour assurer l'intégration des considérations relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes à leur travail.

Nunavut

Le nouveau territoire du Nunavut, créé en avril 1999, est en train d'examiner toute la question des ressources, des outils et de la formation en matière d'analyse comparative entre les sexes par l'entremise du ministère de la Culture, des Langues, des Aînés et de la Jeunesse.

2.3 Données analytiques pour l'analyse comparative entre les sexes

Lignes directrices et assistance en matière d'analyse comparative entre les sexes

La mise au point d'outils et de méthodes — particulièrement d'outils et de méthodes propres à certains ministères et secteurs d'activités — a été reconnue en 1995 dans le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* comme étant une exigence fondamentale à la mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes. Afin de fournir un cadre général qui servirait de point de départ à d'autres ministères, CFC a préparé un manuel intitulé *Analyse comparative entre les*

sexes : Guide d'élaboration de politiques. Des manuels propres à certains secteurs du gouvernement canadien ont été préparés, notamment :

- ressources humaines et emploi : au nombre des ressources et des initiatives du Bureau de la main-d'oeuvre féminine il y a eu l'élaboration du *Guide pour l'analyse comparative entre les sexes* (1997) et de *Analyse comparative entre les sexes : Document de fond* (1997);
- analyse juridique : le ministère de la Justice a préparé un manuel intitulé *La diversité et la justice : perspectives relatives à l'égalité des sexes*, qui précise comment aborder les questions d'égalité entre les sexes dans le contexte de l'élaboration des politiques, du contentieux, des poursuites, des conseils juridiques et des processus de rédaction de lois et de règlements;
- coopération en matière de développement international : le *Guide des indicateurs tenant compte des écarts entre les femmes et les hommes*, ainsi qu'un manuel d'accompagnement pour les projets, est une récente publication de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). De tous les ministères gouvernementaux, elle possède sans doute la plus vaste expérience d'une approche d'analyse comparative entre les sexes à l'échelle d'un organisme;
- affaires autochtones : Affaires indiennes et du Nord canadien a développé une Politique sur l'égalité des sexes, un manuel sur l'application de l'analyse comparative entre les sexes ainsi que des modules de formation au sein du ministère.

Recherche comparative entre les sexes

Toutes les étapes du processus d'analyse comparative entre les sexes — de l'élaboration et de l'analyse des options en matière de politiques en passant par les recommandations, jusqu'aux indicateurs utilisés dans l'évaluation des politiques — sont fonction de la disponibilité et de l'accessibilité d'une recherche en matière de politiques opportune et pertinente. Un grand nombre de personnes, d'organismes et d'institutions participent à l'exécution de recherches visant à examiner l'incidence des différences entre les sexes sur la situation des femmes et des hommes dans divers secteurs de la vie au Canada. D'importants collaborateurs et collaboratrices au niveau fédéral jouent un rôle déterminant dans la collecte et le dépouillement systématiques de données ventilées par sexe (Statistique Canada) et l'encouragement de recherches indépendantes et libres sur les enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes (CRSHC). Leurs contributions sont les suivantes :

- Statistique Canada : Les programmes de Statistique Canada, l'organisme national de statistique, sont répartis en trois grands secteurs : démographique et social, socio-économique et économique. En vertu de la *Loi sur la statistique*, Statistique Canada doit recueillir, dépouiller, analyser, résumer et publier des renseignements statistiques sur à peu près tous les aspects de la société et de l'économie du pays. Le rôle de Statistique Canada dans le dépouillement et la diffusion de données ventilées selon le sexe est crucial pour la mise en train de recherches en matière de politiques pertinentes en ce qui concerne l'analyse comparative entre les sexes. En partenariat avec le Fonds de recherche en matière de politiques de CFC (voir ci-après), Statistique Canada a publié *À la recherche de données sur les femmes : les principales sources à Statistique*

Canada, document qui fournit de l'information sur les sources de données ventilées par sexe qui peuvent servir aux analyses comparatives entre les sexes. Site web : <http://www.statcan.ca>.

- Le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) est l'organisme fédéral de financement de la recherche universitaire et de la formation des diplômées et des diplômés en sciences humaines. Un volet de la mission du CRSHC consiste à mettre à profit les résultats de la recherche en favorisant le transfert de connaissances entre les chercheuses et chercheurs, les partenaires de recherche, les décisionnaires et d'autres intervenantes et intervenants de la société canadienne. Le CRSHC joue un rôle de premier plan en parrainant des recherches qui viennent étayer le travail d'analyse comparative entre les sexes en appuyant la recherche thématique : recherche axée sur des problèmes déterminés centrés sur d'importants enjeux sociaux, culturels, intellectuels et économiques. *Les femmes et le changement* est un des thèmes de la recherche stratégique du CRSHC.

En outre, au cours des dernières années, la pénurie de recherches stratégiques pouvant servir de pierre angulaire à des décisions éclairées sur le plan des politiques a donné lieu à plusieurs initiatives en matière de recherches au niveau fédéral pour tâcher de régler le problème. Le Secrétariat de la recherche sur les politiques, les Centres d'excellence pour la santé des femmes et le Fonds de recherche en matière de politiques de CFC recensent, appuient et, dans certains cas, entreprennent des recherches sur les politiques fondées sur les rapports sociaux entre les sexes, qui vont au-delà de la mise en lumière et de l'analyse de lacunes sur le plan des politiques et qui proposent de véritables solutions stratégiques. En fait, CFC définit la recherche en matière de politiques, pour les besoins de son propre Fonds de recherche, comme une activité de recherche dont le centre d'intérêt principal est lié aux politiques gouvernementales qui font la promotion de la condition féminine.

Voici un bref aperçu de ce que sont le Secrétariat de la recherche sur les politiques, les Centres d'excellence pour la santé des femmes et le Fonds de recherche en matière de politiques de CFC :

- Centres d'excellences pour la santé des femmes : En 1996, en réaction contre l'absence de recherches sur la santé des femmes, le Bureau pour la santé des femmes de Santé Canada créait cinq Centres d'excellence pour la santé des femmes. Les centres font de la recherche axée sur les politiques en employant la méthode des facteurs déterminants de la santé, dans le but d'améliorer l'état de santé des Canadiennes. Les centres facilitent la collaboration en matière de recherche stratégique sur la santé des femmes entre les universitaires, les organismes communautaires, les professionnels de la santé, les prestataires de services et les femmes. Les cinq centres d'excellence et les établissements qui les chapeautent sont : le Centre d'excellence pour la santé des femmes – région des Maritimes (Université Dalhousie) – site web : <http://www.medicine.dal.ca/mcewh/index.html> –, Le Centre d'excellence pour la santé des femmes – Consortium Université de Montréal (Université de Montréal) – site web : <http://www.cesaf.unmontreal.ca> –, le Réseau pancanadien sur la santé des femmes et le milieu (Université York) – site web : <http://www.yorkun.ca/research/nweb> –, le Centre d'excellence pour la santé des femmes – région des Prairies (University of Winnipeg) – site web : <http://www.pwhce.ca> – et le

Centre d'excellence pour la santé des femmes – région de la Colombie-Britannique (BC Women's Hospital and Health Centre) – site web : <http://www.bccewh.ca>.

- Secrétariat de la recherche sur les politiques : Le Projet de recherche sur les politiques (PRP), qui relève du Secrétariat de la recherche sur les politiques, a été inauguré en 1996 par la greffière du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Le but du PRP est de renforcer la capacité de recherche en matière de politiques au Canada, grâce à une solide base de recherche horizontale sur laquelle pourront s'appuyer les décisions futures en matière de politiques gouvernementales. Le projet réunit plus de trente ministères et organismes fédéraux regroupés en quatre réseaux de recherche interministérielle – la croissance, le développement humain, la cohésion sociale et les défis et possibilités de la mondialisation. En 1998, le Secrétariat de la recherche sur les politiques a présenté, en collaboration avec CFC, un atelier sur les *femmes et la société et l'économie axées sur le savoir*, où l'on a examiné les incidences possibles des SEAS sur les femmes et diverses voies à suivre dans la formulation de nouvelles politiques et la recherche en matière de politiques dans ce secteur. Site web : <http://www.policyresearch.schoolnet.ca>.
- Fonds de recherche en matière de politiques : L'objectif du Fonds de recherche en matière de politiques (FRP) de CFC, mis en place en 1996, est d'appuyer une recherche sur l'égalité des sexes indépendante, prospective et pertinente sur le plan national. La recherche en matière de politiques, telle que définie pour le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada, est une recherche pertinente sur le plan national, essentiellement axée sur le programme gouvernemental. Elle comprend la recherche qui permet de repérer les lacunes, les nouvelles questions de principe, les tendances et les nouveaux enjeux, qui propose des cadres pour évaluer, analyser et critiquer les politiques existantes, qui formule des solutions de rechange aux politiques gouvernementales existantes et qui propose des possibilités d'action ou des recommandations stratégiques concrètes. Un petit comité externe non gouvernemental (dont les membres sont proposées par les publics cibles) joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités et des thèmes de la recherche, le choix des propositions de recherche à financer et le contrôle de la qualité des produits finals de la recherche. Les thèmes de la recherche en matière de politiques abordés jusqu'à présent comprennent l'accès des femmes à la justice, le travail rémunéré et non rémunéré des femmes, la vulnérabilité des femmes à la pauvreté, l'intégration de la diversité des femmes à la recherche, au développement et à l'analyse en matière de politiques, le trafic des femmes et les femmes et le régime fiscal canadien. La recherche est financée au moyen d'un appel de propositions en régime de concurrence. Pendant ses trois années de fonctionnement, le FRP a reçu des propositions de groupes de femmes nationaux, régionaux et locaux, de chercheuses et de chercheurs universitaires et indépendants, d'organismes de recherche, de groupes oeuvrant en faveur de l'égalité et de partenariats. Jusqu'à présent, plus d'une vingtaine de rapports de recherche ont été produits grâce à l'aide du FRP. En finançant et en diffusant des recherches rigoureuses et crédibles, CFC souhaite améliorer la qualité du débat public et des discussions sur les politiques touchant l'égalité des sexes et ainsi favoriser l'adoption de meilleures politiques — c'est-à-dire des politiques qui favorisent l'égalité entre les sexes. Site web : <http://www.swc-cfc.gc.ca>.

Indicateurs

Le Canada s'est intéressé aux indicateurs de l'égalité entre les sexes en raison de leur importance en vue de mesurer les progrès vers l'égalité et de déterminer les différences entre les femmes et les hommes dans des facteurs qui influent sur le mieux-être.

Une initiative conjointe fédérale, provinciale et territoriale a permis, en 1997, de publier les *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes* (IEES), une série de repères qui évaluent la situation relative des femmes et des hommes et qui mesurent les changements au fil du temps. Le cadre qui régit le choix des IEES fait appel à deux voies qui permettent mutuellement de renforcer l'égalité entre les sexes :

- améliorer l'accès des femmes à des domaines traditionnellement dominés par les hommes et inciter les hommes à partager les responsabilités dans des domaines essentiellement féminins (p. ex. éliminer les obstacles discriminatoires qui empêchent les femmes et les hommes de réaliser leur potentiel);
- corriger la sous-évaluation des activités à prédominance féminine (p. ex. valorisation égale des différences et des similitudes entre les femmes et les hommes et promotion d'un meilleur partage des coûts et avantages de la société).

Les indices comparent les femmes et les hommes dans des domaines comme les gains, le revenu provenant de toutes les sources, le travail rémunéré et non rémunéré, l'éducation et la formation. Aux fins de la politique, les indicateurs sont surtout utiles en tant qu'ensemble, l'interaction entre le revenu, le travail et l'apprentissage étant en moyenne plus complexe chez les femmes que les hommes. Les indicateurs permettent de contester sciemment les hypothèses traditionnelles et les normes masculines en faveur d'une norme plus inclusive et de trouver de nouvelles façons d'utiliser les données existantes afin de souligner des réalités qui sont souvent occultées.

Par exemple, jusqu'à tout récemment, peu de données décrivaient l'organisation du travail et ses conséquences. Les débats et les politiques publiques avaient tendance à reposer sur des hypothèses non vérifiées et souvent fautives. L'image donnée par la série d'indicateurs reflète la structure de notre société selon le sexe — c'est-à-dire que les femmes travaillent de plus longues heures que les hommes, qu'elles poursuivent davantage que les hommes de la formation et des études supérieures, mais que leurs gains et revenus demeurent inférieurs à ceux des hommes. Le principal facteur à l'origine de cette disparité est l'organisation sociale et économique de la prestation de soins aux enfants et autres personnes à charge. Les *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes* sont présentement mis à jour et seront publiés dans *Tendances sociales canadiennes*, un périodique de Statistique Canada qui jouit d'une vaste diffusion.

En 1998, un symposium international sur les indicateurs de l'égalité entre les sexes a été présenté par un certain nombre de ministères (CFC, Bureau de la main-d'oeuvre féminine de Développement des ressources humaines Canada, Statistique Canada et Santé Canada) afin de stimuler les débats publics sur les indicateurs de l'égalité. Un rapport sur ce symposium *Les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes : préoccupations publiques et politiques gouvernementales* a été publié en 1998.

2.4 Partenariats à l'extérieur du gouvernement

Reconnaissance du rôle des groupes de femmes

Le Canada dispose d'un réseau bien développé qui compte plus de 1 500 groupes de femmes qui jouent un rôle important dans les progrès en faveur de l'égalité. Ils contribuent à la détermination des programmes locaux, régionaux et nationaux en faveur de l'égalité entre les sexes, offrent des services directs aux femmes et enfants et éduquent tous les secteurs du public et des gouvernements sur les enjeux pertinents de l'égalité entre les sexes. L'importance de la violence faite aux femmes dans le contexte du programme des politiques gouvernementales illustre très bien comment la voix et l'expérience des femmes ont permis de façonner les mesures législatives, les politiques et les programmes au cours des dernières années. Cet apport n'aurait pas été possible si des milliers de personnes dans les collectivités n'avaient pas offert gratuitement leur temps et leur savoir-faire dans le but d'améliorer la vie des femmes.

Le réseau de représentantes et de représentants régionaux de CFC est régulièrement en contact avec des groupes favorables à l'égalité des sexes partout au pays. Le Programme de promotion de la femme de CFC fournit aussi de l'aide financière et des services professionnels à un large éventail de groupes communautaires, régionaux, provinciaux et nationaux : en 1997-1998, 348 projets et groupes ont reçu des subventions totalisant 8,165 millions de dollars. En outre, de l'aide non monétaire est fournie aux groupes et particuliers et peut comprendre la recherche d'autres sources de financement, le partage d'information sur les pratiques exemplaires, de l'aide sur le développement organisationnel et les changements institutionnels et une participation directe à l'élaboration et la réalisation de projets.

La consultation permet au gouvernement d'obtenir de l'information sur les idées et les préoccupations des femmes au sujet des politiques publiques qui ont une incidence sur elles. Par exemple, dans le cadre des consultations sur les changements proposés au système de pensions du Canada, CFC a organisé une table ronde qui a examiné les répercussions différentes sur les femmes et les hommes. La table ronde a réuni des représentantes et des représentants des ministères, d'organisations non gouvernementales (ONG) et des gouvernements provinciaux.

Les groupes de femmes participent aussi aux consultations publiques sur le budget fédéral annuel dirigées par le ministère des Finances, ou rencontrent le ministre des Finances ainsi que d'autres ministres clés du Cabinet, dont la Secrétaire d'État (Situation de la femme), afin de leur faire part de leurs observations.

En 1996, CFC a procédé à une série de consultations avec des publics cibles partout au Canada, afin de connaître leur avis sur divers aspects de son travail. Il en est résulté un document de travail sur les types de consultations officielles et informelles, leur fréquence et les ressources nécessaires pour de futures activités. Le document de travail a été diffusé auprès de groupes de femmes et d'autres organismes oeuvrant en faveur de l'égalité et leurs commentaires ont été pris en compte pour la politique sur les consultations que CFC rendra publique sous peu.

3. Études de cas

Les « études de cas » de la présente section font le point sur l'évolution de la situation dans

deux secteurs et illustrent certains des défis à relever afin de faire de l'analyse comparative entre les sexes un élément systématique de l'élaboration des politiques.

3.1 Traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants

Les « pensions alimentaires pour enfants » sont le soutien financier accordé au parent qui a la garde des enfants par l'autre parent au moment d'une séparation ou d'un divorce. Jusqu'à tout récemment, les dispositions fiscales canadiennes exigeaient que le bénéficiaire de pensions alimentaires pour enfants (habituellement la mère) paie de l'impôt sur le revenu sur ces paiements; la personne qui versait de tels paiements (habituellement le père) pouvait déduire le montant en question de son revenu imposable.

Cette mesure était depuis longtemps une source de préoccupation pour les activistes de l'égalité des femmes en raison de son incidence financière négative sur les femmes et leurs enfants. Cette mesure avait été adoptée dans les années 1940, alors que peu de mères faisaient partie de la population active, dans le but de transmettre les économies d'impôt du père au ménage qui avait la garde. L'application de la mesure était complexe et peu de preuves empiriques permettaient de croire qu'elle avait les effets escomptés. Les preuves tendaient plutôt à démontrer que la mesure était dommageable et non utile pour les ménages avec des enfants.

Malgré les efforts d'activistes, cette question n'a pas attirée l'attention des décideurs avant les années 1990. Les discussions initiales entre les gouvernements étaient axées sur le montant des pensions alimentaires pour enfants, et non sur la question fiscale. Toutefois, CFC (avec l'aide d'activistes de l'extérieur du gouvernement) en est venu à la conclusion que le problème ne pouvait être réglé uniquement par l'adoption de lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et leur application rigide, mais que des modifications fiscales étaient nécessaires pour assurer l'égalité entre les sexes et le bien-être des enfants. L'analyse comparative entre les sexes détaillée de CFC, assortie de conseils de fiscalistes et d'expertes et d'experts en droit, a permis de placer la question de la réforme fiscale à l'ordre du jour et a orienté la mise au point d'options pour cette réforme.

Les organisations non gouvernementales ont lancé d'autres initiatives comme des campagnes d'information publique et des activités de lobbying auprès de députées et de députés du Parlement et de ministres du Cabinet, ce qui a contribué à accroître la pression exercée sur le gouvernement fédéral pour l'inciter à revoir le traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants

Une cause portée devant la Cour suprême, où l'on soutenait que le traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants allait à l'encontre des droits à l'égalité des femmes et des hommes prévus dans la *Charte des droits et libertés*, a en outre favorisé des changements. Les groupes de femmes se sont mobilisés dans le cadre de cette cause et ont été appuyés par deux projets financés par le Programme de promotion de la femme du gouvernement fédéral. Plusieurs d'entre eux ont ainsi présenté des arguments devant la Cour. Bien que la Cour suprême ait majoritairement décidé que les dispositions fiscales n'étaient pas contraires à la *Charte*, deux femmes juges ont émis des opinions divergentes et le débat entourant cette cause a assuré à la question des dispositions fiscales une grande visibilité.

Dans la foulée de la décision de la Cour suprême, le gouvernement fédéral a formé un Groupe de travail sur le traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants, qui était codirigé par la Secrétaire d'État (Situation de la femme) et deux autres personnes députées et qui a tenu des audiences partout au pays.

La capacité limitée de vérifier les options stratégiques à l'aide de données réelles et de logiciels de modélisation a entravé la formulation, par CFC et les activistes de l'extérieur du gouvernement, de recommandations précises. Ce sont les ministères axiaux, dont l'appui et la coopération sont nécessaires, qui disposent des outils pour vérifier de telles options stratégiques. D'importants écarts dans la disponibilité de données ont aussi rendu l'analyse de l'incidence difficile.

CFC continue de travailler avec d'autres ministères fédéraux afin de définir des options de changements et d'en évaluer les répercussions sur les personnes et les familles. Par ce processus, la démarche proposée par CFC a été évaluée et jugée la meilleure option. Le programme de réformes des pensions alimentaires pour enfants introduit en 1997 comprenait des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, des mesures d'exécution et des changements au régime fiscal.

Plusieurs éléments de la mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes peuvent être soulignés à partir de cette expérience :

- l'importance d'alliances entre expertes, experts et activistes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement afin de mettre la question à l'ordre du jour du programme d'action;
- l'importance de présenter des arguments et des options clairs afin d'élargir le débat pour qu'il comprenne les questions d'égalité des sexes;
- l'importance d'une capacité analytique, y compris lorsque les recherches et données en matière de politiques sont limitées;
- l'importance de la persévérance puisque les changements aux politiques peuvent être un processus long qui compte des éléments prévisibles et imprévisibles.

3.2 Travail non rémunéré

Les données pour le Canada témoignent de l'importance du travail non rémunéré et de ses dimensions selon le sexe auquel on appartient. D'après les estimations de Statistique Canada, le travail non rémunéré ou l'activité productive non rémunérée au Canada représente entre 30,6 p. 100 et 46,3 p. 100 du produit intérieur brut (PIB), selon la méthode d'estimation utilisée. En temps, les femmes assument 65,6 p. 100 de l'ensemble du travail non rémunéré du ménage, et une part encore plus grande des soins dispensés aux enfants. (William Chandler (*La valeur du travail ménager au Canada*, 1992) Comptes nationaux des revenus et dépenses : Estimations trimestrielles, quatrième trimestre 1993, Statistique Canada)

Il a fallu plusieurs années avant que soient reconnues les conséquences des soins dispensés par les femmes aux personnes à charge sur les plans du développement économique, de l'élaboration de politiques macroéconomiques et de l'autonomie des femmes. Par leur travail, qui s'est échelonné sur plusieurs décennies, les économistes féministes ont démontré que la capacité

des femmes de faire partie de la population active rémunérée est inextricablement liée à la prestation de soins non rémunérés et à leurs fonctions génésiques, qui représentent une contribution importante à l'activité économique et au développement humain globaux. Les groupes de femmes au Canada et dans d'autres pays ont aussi préconisé la reconnaissance, au moyen de politiques, de la somme et de la valeur du travail non rémunéré et de la part disproportionnée des responsabilités assumées à cet égard par les femmes. Au sein du gouvernement, CFC a travaillé afin d'assurer une plus grande visibilité à cette question, pour qu'elle soit incluse dans les engagements nationaux et internationaux et afin de faciliter la prise en compte des soins dispensés aux personnes à charge dans l'élaboration des politiques.

Pendant de nombreuses années, l'attention a été concentrée sur la mesure et l'évaluation du travail non rémunéré. Une conférence présentée en 1993 par CFC et Statistique Canada, par exemple, a réuni des statisticiennes et des statisticiens, des universitaires et des groupes de femmes qui ont discuté des problèmes techniques et méthodologiques liés à la définition, à la mesure et à l'attribution d'une valeur monétaire. CFC a aussi appuyé l'élaboration par Statistique Canada d'un compte satellite sur le travail non rémunéré aux comptes nationaux. Un lobbying revendicateur exercé par des groupes de femmes a assuré l'inclusion, dans le recensement canadien de 1996, de questions sur la prestation de soins non rémunérés aux enfants, aux personnes âgées et sur le travail ménager. Le leadership que Statistique Canada exerce depuis fort longtemps en matière de mesure et d'évaluation du travail non rémunéré a donné lieu à une reconnaissance nationale et internationale de sa valeur économique.

Plus récemment, l'attention s'est déplacée vers les incidences politiques de cette information. Un certain nombre de politiques sur divers aspects du travail non rémunéré ont été adoptées au fil des ans, même si leurs objectifs ne comprenaient pas expressément la reconnaissance du travail non rémunéré. Les prestations de maternité, parentales et d'adoption en sont des exemples. La disposition du régime de pension de l'État qui fait en sorte que les pensions des parents qui ont pris soin de jeunes enfants ne sont pas réduites en est un autre exemple. Le Sous-comité des finances de la Chambre a récemment tenu des audiences partout au Canada afin d'examiner d'éventuelles réformes fiscales qui aideraient les familles qui ont des enfants à répondre à leurs besoins en matière de revenu et de prestation de soins. CFC et plusieurs groupes de femmes ont été appelés à témoigner.

Le travail non rémunéré et sa pertinence pour les politiques gouvernementales ne sont pas bien compris. Cette situation change dans de nombreux pays en raison notamment des contraintes de temps et d'argent des familles qui ont des enfants et du vieillissement de la population, les soins à dispenser aux personnes âgées augmentant. L'évolution du marché du travail a aussi une incidence sur la façon dont les sociétés prendront soin des enfants, des personnes âgées et des personnes malades et handicapées et répondront à leurs besoins.

De plus amples travaux sont requis afin d'élaborer un cadre pour analyser les incidences politiques du travail non rémunéré, de définir les principaux enjeux en matière de politiques et de mettre en place une stratégie cohérente qui traverse les nombreux secteurs d'activités pertinents. Cela permettra de mettre en place les éléments d'une solution plus globale.

Afin de déterminer certaines des incidences politiques du travail non rémunéré, le Fonds de recherche en matière de politiques de CFC a fait un appel de propositions pour faire faire une

recherche stratégique sur le thème des rapports qui existent entre la transformation du rôle de l'État, le travail rémunéré et non rémunéré des femmes et la vulnérabilité des femmes à l'égard de la pauvreté. Une contribution récente digne de mention sur ce thème est l'étude de Isabella Bakker intitulée *Le travail non rémunéré et la macroéconomie : nouveaux débats, nouveaux outils d'intervention*. Une somme considérable d'autres recherches du FRP portent sur la question du travail non rémunéré et examinent les questions de la prestation de soins aux enfants, aux personnes âgées et des services publics. *Des prestations pour les enfants du Canada : perspectives sur l'égalité des sexes et la responsabilité sociale* en est un exemple.

Ces initiatives bénéficient d'une aide financière accordée par CFC pour le travail de groupes de femmes et d'organismes non gouvernementaux afin d'examiner les incidences politiques du travail non rémunéré et d'accroître la sensibilisation à cette question. Un élément important a été la production de *When Women Count: A Resource Manual on Unpaid Work*.

Ce compte rendu de l'évolution de la situation du travail non rémunéré met en évidence plusieurs éléments liés à la mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes :

- définir les enjeux politiques clairement afin que le débat se fasse sur les solutions plutôt que sur les définitions;
- comme pour l'exemple des pensions alimentaires pour enfants, la pression constante d'activistes de l'extérieur du gouvernement est souvent importante afin de placer la question au coeur du programme d'action;
- la nécessité d'une recherche en matière de politiques soutenue, ainsi que de l'élaboration d'analyses et de méthodes dans des secteurs clés;
- l'appui en faveur d'une analyse comparative entre les sexes rigoureuse de tous les nouveaux programmes et politiques.

4.0 Défis et orientations futures

Des progrès ont été réalisés en vue de créer un environnement favorable à la réalisation des engagements relatifs à l'analyse comparative entre les sexes et d'accroître la compréhension et le débat tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement sur un plus large éventail d'options en matière de politiques. Des progrès sont encore possibles. Au nombre des grands défis, il y a :

- **L'adaptation à un environnement public et économique en évolution.** Au cours des dernières années, les rapports entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales ont évolué, la responsabilité pour plusieurs secteurs d'activités clés qui ont une incidence sur la vie des femmes ayant été cédée aux provinces et aux municipalités. Tous les gouvernements ont procédé à une « décroissance » et doivent apporter des ajustements en raison de la restructuration mondiale ainsi que des déplacements de la population de l'emploi et des structures sociales. Les femmes sont donc davantage préoccupées par la nécessité de disposer d'une base de connaissances qui reflètent mieux la situation et les intérêts des femmes et de meilleurs éléments de comparaison et de responsabilisation relativement à l'égalité entre les sexes dans l'ensemble du pays.

- **L'utilisation efficace de ressources limitées afin de favoriser l'analyse comparative entre les sexes.** Même si les ministères et organismes sont responsables de l'analyse comparative entre les sexes, CFC, en tant que mécanisme national, continue de jouer un rôle important en tant que conseiller et élément moteur. En raison du nombre et de la complexité des questions de politique associées à l'égalité entre les sexes, CFC doit réagir au spectre complet des enjeux nouveaux et changeants du programme économique, juridique et social du gouvernement. Le fait que la responsabilité pour les politiques qui ont une incidence sur les femmes soit partagée par un grand nombre de ministères fédéraux constitue un défi particulier. Même si CFC peut influencer d'autres ministères et le fait, il possède rarement l'autorité directe pour l'élaboration de politiques.
- **La promotion d'échanges et d'une vision commune parmi les partenaires.** Au nombre des partenaires qui ont un rôle à jouer dans les progrès vers l'égalité entre les sexes comprennent il y a entre autres CFC, qui est le mécanisme national, d'autres ministères et organismes fédéraux, les parlementaires, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les groupes de femmes et d'autres groupes qui oeuvrent en faveur de l'égalité, le secteur privé, les établissements d'enseignement et les syndicats. Ces partenaires ont des vues différentes ainsi que des niveaux de connaissances et de ressources variés. La diversité fait de la mise en oeuvre systématique de l'analyse comparative entre les sexes un défi. Un partage continu et amélioré d'information entre les partenaires, y compris des travaux en vue de préciser les définitions et la terminologie liées à l'analyse comparative entre les sexes, sera essentiel à sa réalisation.
- **L'application systématique de l'analyse comparative entre les sexes.** Malgré l'engagement envers l'analyse comparative entre les sexes, sa mise en oeuvre varie. Les ministères gouvernementaux continuent de faire l'objet de critiques qui leur reprochent de ne pas tenir compte des réalités et des expériences des femmes. Une formation continue, la disponibilité de recherches fondées sur le sexe et d'analyses de politiques sont nécessaires pour assurer une application cohérente et de qualité.
- **Les progrès dans la mise au point de ressources analytiques pour l'analyse comparative entre les sexes.** En dépit des importants progrès réalisés afin de mettre au point des données qui tiennent compte des expériences des femmes, les initiatives d'analyse comparative entre les sexes ont dévoilé d'importantes lacunes qui entravent les évaluations des enjeux et des options en matière de politiques. CFC continue de travailler en étroite collaboration avec Statistique Canada et d'autres ministères afin de mettre au point et de diffuser des données dans le but d'améliorer l'information sur les femmes et les hommes au Canada.

De plus amples travaux sont nécessaires afin de perfectionner les indicateurs et pour en développer qui reflètent la diversité sociale de la population et qui tiennent compte du fait que des facteurs comme le statut d'autochtone, les incapacités, la race, l'âge, le statut familial et l'emplacement rural ou urbain peuvent interagir de différentes façons avec le sexe. On craint que les Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes dont il a été question à la section 2.3 exagèrent les progrès en n'examinant pas suffisamment la situation des femmes

moins favorisées, qui voient leur situation économique se détériorer. Il est en outre important de réaliser d'autres progrès dans l'analyse et l'interprétation des indicateurs.

- **Favoriser de plus amples liens en matière de politiques et un respect mutuel entre les gouvernements et les ONG.** Les consultations sur les enjeux et les options en matière de politiques auprès des groupes de femmes et d'autres organismes oeuvrant en faveur de l'égalité, ainsi qu'avec la société civile, constituent un élément important de l'analyse comparative entre les sexes. De telles consultations complètent les aspects techniques de l'analyse grâce à des moyens qualitatifs qui font en sorte que les conclusions et propositions reflètent les vues des femmes. Les perceptions quant à la valeur de telles consultations chez les ONG sont fonction de la mesure dans laquelle elles estiment que leurs vues sont entendues et qu'on y donne suite et ce, particulièrement en raison du fait que les consultations peuvent être un processus fastidieux pour toutes les parties en cause.
- **Engagement politique.** L'analyse comparative entre les sexes contribue à la prise de décisions fondées sur des preuves en assurant l'intégration systématique du double point de vue des femmes et des hommes dans l'ensemble du processus d'élaboration de politiques et de programmes. La mise en place réussie de cette approche afin de favoriser les progrès de l'égalité entre les sexes exige un engagement politique du parti au pouvoir et dépend d'un tel engagement.